

Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung: eine Herausforderung (auch) für Kindertagesstätten

Szlapka, Marco

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Szlapka, M. (1997). *Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung: eine Herausforderung (auch) für Kindertagesstätten..* <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125629>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung: Eine Herausforderung (auch) für Kindertagesstätten.

Marco Szlapka

Die Einführung neuer Modelle zur Steuerung von Verwaltungshandeln stellt ein Thema dar, was zur Zeit fast alle Verwaltungen beschäftigt. Durch die Umsetzung neuer Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen sehen viele Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung Chancen, die festgestellten Defizite traditionell aufgebauter Verwaltungen zu beseitigen und deren Modernisierungsbedarf zu erfüllen. Mit Hilfe von betriebswirtschaftlichen Elementen wie Produktbeschreibungen, Kosten-Leistungs-Rechnung, Qualitätssicherungssysteme und ähnliches soll Verwaltungshandeln transparenter, Kosten reduziert und sich stärker an den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern orientiert werden. Die Veränderungen betreffen nicht nur die Verwaltung selbst, sondern auch die mit ihnen kooperierenden Organisationen und Institutionen, beispielsweise die freien Träger in der Sozialen Arbeit. Aus dem Blickwinkel des Handlungsfeldes Tageseinrichtungen für Kinder werden nachfolgend einige Überlegungen zur Übertragbarkeit der Neuen Steuerung auf Kindertagesstätten vorgenommen.

Input, Output, Outcome

Die Arbeit und die Leistungen von Kindertagesstätten – auch die der freien Träger – wurde in der Vergangenheit dadurch gesteuert, daß im Sinne eines Inputs (Eingabe) Personal, Finanzen, Räume etc. zur Verfügung gestellt wurden. Mit Hilfe dieser Ressourcen haben die Tagesstätten bestimmte Angebote und Leistungen erbracht, die dann zu gewünschten Wirkungen bei Kindern geführt haben. Die Neue Steuerung soll nun „output“ (Ausstoß)-orientiert erfolgen. Dazu wird den Kindertagesstätten vorgegeben beziehungsweise zwischen Verwaltung/Politik und Tagesstätte vereinbart, welche Angebote (Produkte) zu erbringen sind. Solche Vorgaben finden wir zum Teil schon heute im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) sowie in den Ausführungsgesetzen der Länder, wenn zum Beispiel Betreuung, Förderung und Bildung als Auftrag von Tageseinrichtungen genannt werden. Für diese Produkte werden dann die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt und entsprechende Wirkungen, Veränderungen bei den Kindern erwartet. Solche Wirkungen werden ebenfalls im KJHG und den Ausführungsgesetzen der Länder genannt; eigenverantwortliche und gemeinschaftsfähige Persönlichkeit, die Möglichkeit Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren und ähnliches. Eine Steuerung, die diese Wirkungen als Ziel vorgeben würde, wäre dann eine „outcome“ (Ergebnis)- orientierte Steuerung.

Kundenorientierung in der Kindertagesstätte

Die im KJHG beziehungsweise in den meisten Ausführungsgesetzen der Länder genannten Zielsetzungen und Wirkungen für die Arbeit in Kindertagesstätten müssen, sollen sie eine steuerungsbezogene Relevanz für die Praxis erhalten, operationalisiert werden. In einem Aushandlungsprozeß mit den sogenannten Kunden muß definiert werden, was Erziehung, Bildung und Betreuung beinhaltet.

Der aus der Ökonomie stammende Kundenbegriff ist für kommunale Dienstleistungen, insbesondere für die Leistungen in der Jugendhilfe eher mißverständlich und so geht es bei der „Kundenorientierung“ auch in erster Linie nicht um den „Kunden“, sondern um die „Orientierung“ an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Übertragen auf Kindertagesstätten bedeutet dies, daß die Definition dessen, was unter Erziehung, Bildung

und Betreuung zu verstehen ist, im Aushandlungsprozeß mit den „Kunden der Kindertagesstätte“ zu erfolgen hat.

Für Kindertagesstätten lassen sich vier unterschiedliche Kundengruppen bestimmen, deren Wünsche und Bedürfnisse im Aushandlungsprozeß berücksichtigt werden müssen. Dies sind in erster Linie die Kinder, die die Einrichtung besuchen. Daneben sind es die Eltern beziehungsweise die Personensorgeberechtigten. Als weiterer „Kunde“ muß aber auch noch der Träger der Einrichtung beachtet werden, der Leistungsgewährende – in der Regel Land und Kommune – sowie die örtliche Politik, die die Gesamtverantwortung für die Jugendhilfe trägt. Aufgabe von Fachberatung und Einrichtungsleitung muß es sein, die unterschiedlichen Erwartungen und Bedürfnisse dieser „Kunden“ zu ermitteln und unter pädagogisch-fachlichen Gesichtspunkten zu beschreiben, was Betreuung, Förderung und Bildung konkret bedeuten kann. Diese Konkretisierung kann dann als Grundlage für eine „Outputorientierte Steuerung der Kindertagesstätten“ für ein „Kontrakt“ zwischen Erzieher/innen, Eltern, Träger und Leistungsgewährenden dienen.

Qualitätssicherung in der Kindertagesstätte

Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die Neuen Steuerungsmodelle wird häufig auf die Qualität der Arbeit und die Qualitätssicherung verwiesen. Die Mitarbeiterinnen in Kindertagesstätten wollen die Qualität ihrer Arbeit erhalten und Eltern, Träger, Leistungsgewährende und Politik die Qualität der Arbeit überprüfen.

Qualität hat den Status der Selbstverständlichkeit – auch in der Kindertagesstätte – verloren und gilt zunehmend als Ziel. Soziale Dienstleistungen gelten nicht mehr a priori als gut. Die Aussage, es sind gute Menschen, die gute Dinge gut tun, wird heute nicht mehr einfach akzeptiert. Das Bemühen um die Qualität der eigenen Arbeit muß gegenüber den Eltern, den Trägern und der Politik verdeutlicht werden und zur eigenen Handlungsmaxime werden.

Wird die Qualität einer Arbeit oder Leistung beschrieben, ist es empfehlenswert, als erstes die Arbeit oder Leistung selbst zu beschreiben. Dies kann dadurch geschehen, daß die Arbeitsstrukturen mit dem vorhandenen Personal, den Ressourcen und den Konzepten dargestellt, daß die Arbeitsprozesse (Abläufe, Verfahren und Zusammenarbeit) dargelegt oder daß die Arbeitsergebnisse mit den erreichten Veränderungen und Verbesserungen betrachtet werden. Ausgehend von den drei Kategorien der Arbeitsbeschreibung läßt sich Qualität einmal als Strukturqualität, als Prozeßqualität oder auch als Ergebnisqualität betrachten. Erst wenn alle drei Bereiche in den Blick genommen werden, kann im umfassenden Sinne von Qualität gesprochen werden.

Merkmale der Strukturqualität in Kindertagesstätten wären unter anderem Aus- und Fortbildung des Personals, materiell-fachliche Ausstattung, Öffnungszeiten sowie Gruppengrößen. Prozeßqualität läßt sich unter anderem dadurch festmachen, daß eine Beziehungskontinuität besteht und die Mitarbeiter/innen nicht permanent wechseln, daß eine pädagogische Gestaltung des Tagesablaufs vorliegt, daß sich die Mitarbeiter/innen regelmäßig austauschen und somit gruppenübergreifendes Arbeiten möglich wird, daß eine kontinuierliche Elternarbeit existiert, daß die Einrichtung mit anderen Stellen zum Beispiel Schule, Allgemeiner Sozialdienst kooperiert. Merkmale der Ergebnisqualität könnten unter anderem sein, daß ein hochwertiges Mittagessen angeboten wird, daß die Gemeinschaftsfähigkeit der Kinder gestärkt wird, daß ihre Selbständigkeit erhöht wird, daß sie die sogenannte Schulreife erlangen.

Im Sinne der Qualitätssicherung ist es notwendig, daß sich Fachberatung, Einrichtungs- und Gruppenleitung mit den „Kunden“ über die erforderlichen Qualitätsmerkmale verständigen. Eine Argumentation, wie sie im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz immer wieder vorgebracht wurde, eine Erhöhung der Gruppenstärke verschlechtert die Qualität der Arbeit, bleibt auf der Ebene der Strukturqualität stehen und wird politisch und fachlich erst dann Gehör finden, wenn sie gleichzeitig deutlich machen kann, welche Konsequenzen für die Prozeßqualität und damit für die Ergebnisqualität zu erwarten sind.

Tätigkeiten, Angebote und Produkte in der Kindertagesstätte

Umgangssprachlich wird unter Produkten ein Erzeugnis oder Ergebnis menschlicher Arbeit verstanden. In der Ökonomie werden Güter oder Dienstleistungen als Produkte bezeichnet. Die Begriffsbestimmungen in den Produktbeschreibungen der Kommunen ist sehr unterschiedlich und nicht befriedigend gelöst. Gelegentlich werden Produkte mit Leistungen (nach dem KJHG) gleichgesetzt, ein anderes Mal werden Einrichtungen (zum Beispiel Kindertagesstätten) oder Aufgabenbereiche (z.B. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen) als Produkte bezeichnet. Produktbeschreibungen im Sinne der „Neuen Steuerung“ stellen nur dann einen Gewinn an Aussagekraft dar, wenn sie möglichst nah an der Produktions- und Handlungsebene festgemacht werden, wenn sie also beschreiben (können), was tatsächlich geschieht oder zu geschehen hat.

Ausgehend von der Überlegung, daß eine Produktbeschreibung nur dann sinnvoll ist, wenn sie möglichst widerspiegelt, was tatsächlich in den Einrichtungen geschieht, könnte ein erster Schritt in Richtung Produktplan darin bestehen, daß die tatsächliche Arbeit beschrieben und zu einem Produktplan verdichtet wird.

In einem ersten Schritt werden alle Tätigkeiten beschrieben, die zu der Arbeit in einer Kindertagesstätte gehören. In einem nächsten Schritt können diese Tätigkeiten dann einem bestimmten Angebot der Einrichtung zugeordnet und diese Angebote nach ihren Zielsetzungen unterschieden werden. Die Produktebene sollte so gewählt werden, daß nicht die sich häufig verändernden Angebote in der Kindertagesstätte oder gar die Institution Kindertagesstätte als Produkt definiert werden, sondern die den Angeboten zugrunde liegenden Zielsetzungen.

Mit Hilfe dieses Vorgehens kann die Arbeit in einer Kindertagesstätte gegenüber Eltern, Träger und Politik transparent gemacht werden. Die so definierten Produkte dienen dann als Grundlage des Aushandlungsprozesses mit eben diesen „Kunden“.

Produkte einer Kindertagesstätte könnten zum Beispiel sein,

- die Betreuung in der Zeit von ... bis ...
- die Versorgung der Kinder mit warmen Mittagessen,
- die Kooperation mit den Erziehungsberechtigten
- die Erziehung zur Achtung und Würde des Menschen und zur Bewahrung der Natur,
- die Förderung von Phantasie und Kreativität,
- die Erziehung zum partnerschaftlichen Verhalten.

Zusammen mit den Eltern sowie dem Träger müssen diese Produkte näher definiert und entsprechende Produktmerkmale vereinbart werden. Bei der Auswahl und Definition der Produkte sollten zum einen die Ausführungsgesetze der Länder, die örtlichen

Tageseinrichtungsbedarfspläne sowie die Konzepte der jeweiligen Einrichtungen und Träger beachtet werden.

Zielerreichung / Evaluation in der Kindertagesstätte

Um die Qualität der Arbeit tatsächlich zu sichern, ist es nicht nur notwendig die Arbeit in Form von Produkten zu beschreiben und entsprechende Kontrakte darüber zu schließen, sondern auch die Zielerreichung zu überprüfen. Am Beispiel des Produktes „Kooperation mit den Erziehungsberechtigten“ soll dies verdeutlicht werden.

Angebote im Rahmen dieses Produktes könnten unter anderem sein, Elternabende, Elternsprechstunden, Familiennachmittage, Feste, Eltern-Kind-Ausflug. Da eine Kooperation mit allen Erziehungsberechtigten angestrebt wird, stellt sich die Frage, wieviel Eltern werden tatsächlich erreicht und welche Angebote müssen daher ausgebaut beziehungsweise welche können vernachlässigt werden. Ob die Eltern diese Kooperation als zufriedenstellend beurteilen, kann mit Hilfe einer regelmäßigen Elternbefragung überprüft werden. So läßt sich mit Hilfe einer Skala von eins bis sechs fragen, ob die Erziehungsberechtigten das Gefühl haben das,

- sie ausreichend über die Entwicklung des Kindes informiert sind,
- sie über das Sozialisationsverhalten ihres Kindes in der Einrichtung informiert sind,
- sie genügend Informationen über das Konzept der Einrichtung haben,
- sie ausreichend Einfluß auf die Angebote und Konzeption nehmen können.

Mit Hilfe dieser – in der Sozialen Arbeit bewährten Methoden – können Angebote und Konzepte der eigenen Arbeit einfach weiterentwickelt, eine Orientierung an den Bedürfnissen der Eltern gewährleistet und nach außen – in Richtung Politik und Verwaltung – das Bemühen um eine ständige Verbesserung der Qualität der Arbeit dokumentiert werden.

Herausforderung an die Mitarbeiter/innen

Die betriebswirtschaftliche Orientierung der neuen Steuerungsmodelle, die verbunden ist mit einer speziellen Sprache, kann zu mentalen Widerständen und damit zum Ausblenden von Entwicklungen führen. Der Jugendhilfe liegt in der Regel ein ganzheitliches Bild vom Menschen und seinen Lebensfeldern zugrunde, die nicht ohne weiteres mit der ökonomischen Sichtweise der Neuen Steuerung zu verbinden ist. Die Vorbehalte gegenüber Kosten-Leistungs-Rechnungen in der Jugendhilfe, gegenüber einer Beschreibung von Angeboten und Leistungen als Produkte und gegenüber einer Betrachtung von jungen Menschen und von Familien als Kunden, dürfen nicht dazu führen, daß Mitarbeiter/innen eine Verweigerungshaltung gegenüber den neuen Steuerungsmodellen einnehmen und sich aus der aktuellen Diskussion verabschieden. Die Mitarbeiter/innen in den Kindertagesstätten müssen sich offensiv in die Diskussion und Auseinandersetzung mit den Neuen Steuerungsmodellen einbringen. Die Neue Steuerung kann nur über den Weg der Einmischung und Mitgestaltung eine angemessene Qualität erlangen.

Zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema Neue Steuerungsmodelle empfiehlt sich: Szlapka, Marco und Bruno W. Nikles. Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung. Eine Einführung für Mitarbeiter/innen in Jugendhilfe und Sozialarbeit. Essen (Neue Deutsche Schule) 1997, ISBN 3-87964-294-x, 12,80 DM.